

BAB II

TEORI TENTANG TANGGUNG JAWAB, PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA, AKTA TANAH DAN AKTA OTENTIK

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanggung jawab Hukum

Menurut pendapat Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya⁴⁴

Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Pertanggungjawaban hukum Menurut pendapat dari Hans Kelsen adalah⁴⁵:

Sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa “seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum”

⁴⁴ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm 48.

⁴⁵ Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Cetakan VII, Nusa Media, Bandung, 1971. hlm 95

Keadaan ketika seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa seseorang bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum.

Pertanggungjawaban hukum, bukan saja dapat diterapkan pada warga negara atau subjek hukum lainnya, namun negara pun dapat diberikan pertanggungjawaban. Karakteristik penting adanya tanggung jawab negara tergantung kepada faktor-faktor, yaitu⁴⁶:

1. Adanya suatu kewajiban hukum internasional yang berlaku antar dua negara;
2. Adanya suatu perbuatan/kelalaian yang melanggar kewajiban hukum internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab negara; dan
3. Adanya kerusakan/kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.

Abdulkadir Muhammad mengungkapkan mengenai teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) yang dibagi menjadi beberapa teori, yaitu⁴⁷:

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah

⁴⁶ Adolf, Huala, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Rajawali. Jakarta, 1991, hlm 174-175

⁴⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2010, hlm. 503.

melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

2. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
3. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Dikaji dari sejarahnya, teori tanggungjawab hukum telah berkembang dari (a) Tanggung jawab yang berdasarkan kesalahan (*fault*) yang mencakup kelalaian (*negligence*) dan ketidakpatutan (*misappropriation/misrepresentation*) dan (b) Tanggung Jawab berdasarkan wanprestasi (*breach of contract*), kemudian menjadi (c) Tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*). Kemudian, dengan berkembangnya zaman yang makin menghasilkan resiko yang bertambah besar dan makin rumitnya hubungan sebab akibat dalam penentuan risiko, maka teori hukum telah meninggalkan konsep tanggung jawab kesalahan menjadi konsep tanggung jawab atas risiko.⁴⁸

⁴⁸ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, FHUI Pascasarjana, Jakarta, 2003, hlm. 51-53

Prinsip kepatuhan hukum dalam suatu tata kelola yang baik, maka secara hukum perlu dilihat dulu bagaimana perkembangan teori dan konsep tanggungjawab hukum serta perbuatan melawan hukum. Konsep tanggung jawab hukum (*liability*) akan merujuk pada tanggung jawab pada hukum publik (mencakup tanggung jawab hukum administrasi negara dan tanggung jawab hukum pidana), dan tanggung jawab dalam hukum privat (perdata). Fokus yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah tanggung jawab kepala daerah dalam proses pengelolaan keuangan negara.

B. Tanggungjawab yang lahir dari Kelalaian

Mendasarkan pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata yang menyatakan bahwa “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Pengertian perbuatan dalam pasal 1365 KUH Perdata tersebut, terjadi karena tindakan atau kelalaian untuk melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan atau tidak seharusnya dilakukan⁴⁹. Pengertian melanggar terjadi karena perkembangan masyarakat dalam menyesuaikan dengan keadaan. Pengertian melanggar semula diartikan dalam arti sempit, yaitu apabila yang dilanggar adalah hukum yang berlaku yang terdapat dalam undang-undang dan hak orang lain. Selanjutnya, karena perkembangan zaman, pengertian melanggar ditafsirkan secara luas, yaitu apabila yang dilanggar :

1. Hukum yang berlaku yang terdapat dalam perundang-undangan;

⁴⁹ <http://legalstudies71.blogspot.com/2015/09/kesalahan-kelalaian-dan-kesengajaan.html>

2. Hak orang lain.;
3. Kelalaian yang melanggar hal orang lain atau bertentangan dengan kewajiban menurut hukum yang berlaku, kesusilaan, kecermatan dalam mengatur masyarakat terhadap orang atau benda.

Kelalaian merupakan perbuatan, dimana si pembuatnya mengetahui akan kemungkinan terjadinya akibat yang merugikan orang lain.⁵⁰ Berdasarkan asas kebebasan berkontrak salah satu pihak dengan persetujuan pihak yang lain dapat membatasi akibat-akibat yang mungkin timbul atau yang terjadi karena kelalaian. Perjanjian adalah batal, jika perjanjian yang membatasi akibat-akibat tersebut bertentangan dengan kesusilaan atau jika mengandung klausula yang meniadakan pertanggung jawaban atas kesengajaan yang dibuatnya sendiri.

Dalam melaksanakan suatu perikatan seseorang juga bertanggung jawab untuk perbuatan-perbuatan dari orang yang di bawah tanggungannya. Diperkenankan untuk membuat persetujuan yang meniadakan tanggung jawab yang terjadi akibat kelalaian dari orang yang di bawah perintahnya. Sebagaimana diatur dalam pasal 1391 KUH Perdata, yang berbunyi⁵¹ :

Seseorang yang berutang suatu barang pasti dan tertentu, dibebaskan jika ia memberikan barangnya dalam keadaan di mana barang tersebut berada sewaktu penyerahan, asal kekurangan-kekurangan yang mungkin terdapat pada barang tersebut, tidak disebabkan kesalahan atau kelalaiannya, maupun karena kesalahan atau kelalaian orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau pun juga karena ia sebelum timbulnya kekurangan-kekurangan itu, telah lalai menyerahkan barang itu.

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

C. Tinjauan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan. Pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu.⁵²

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan PPAT adalah Pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Lebih lanjut dalam ayat (5) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan terdapat ketentuan mengenai kedudukan dan tugas PPAT serta pelaksanaannya, Pasal 1 ayat (4) Undang-undang tersebut untuk pertama kali PPAT ditegaskan statusnya sebagai Pejabat umum yang diberikan wewenang membuat akta-akta tanah tertentu. Dinyatakan dalam penjelasan

⁵² Boedi Harsosno, *Hukum Agrarian Indonesia, sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999, hlm 469

umum angka 7 Undang-undang tersebut, bahwa akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik.⁵³ Dengan dinyatakannya PPAT sebagai Pejabat Umum, mengandung konsekuensi akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik, yaitu apabila terjadi suatu masalah atas akta PPAT tersebut. pengadilan tidak perlu memeriksa kebenaran isi dari akta tanah tersebut, atau tanggal ditandatanganinya dan demikian pula keabsahan dari tanda tangan dari pihak-pihak, asal saja tidak dapat dibuktikan adanya pemalsuan, penipuan, maupun lain-lain kemungkinan akta tanah tersebut dapat dinyatakan batal ataupun harus dinyatakan batal.⁵⁴

Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PPAT sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dapat dibedakan menjadi :

1. Notaris yang juga menjabat PPAT.
2. PPAT sementara. `
3. Adalah Pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat Akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
4. PPAT khusus.
5. Adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena 1

⁵³ *Ibid*, hlm 170

⁵⁴ A.A Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm 75

jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat Akta PPAT tertentu khusus dalam rangka Pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.

2. Dasar Hukum PPAT

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diberikan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran. Bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah perlu mengatur Jabatan Pembuat Akta Tanah dengan suatu Peraturan Pemerintah maka ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan Pembuat Akta Tanah, sebagai peraturan pokok yang mengatur tentang jabatan PPAT di samping berbagai peraturan perundangan-undangan lain yang terkait dengan jabatan PPAT.

3. Syarat-Syarat Untuk Dapat Diangkat Menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan Pembuat Akta Tanah, syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT adalah sebagai berikut :

1. Berkewarganegaraan Indonesia;

2. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
5. Sehat jasmani dan rohani
6. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria Badan Pertanahan Nasional.

D. Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Sementara (Camat)

1. Pengertian Camat Sebagai PPAT Sementara

Sehubungan sangat pentingnya peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diatur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960, serta Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, maka pengertian tentang Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan suatu unsur yang tercakup di dalamnya. Istilah Camat kiranya dikenal masyarakat khususnya di Jawa dan Madura sejak sebelum penjajahan Belanda. Di Jawa Barat terdapat istilah Cutak yang peranannya sama dengan Camat, yaitu seseorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang terdiri dari beberapa desa. Pasal 80 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah ditegaskan bahwa Camat adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan yang lebih jelasnya sebagai berikut:

Camat adalah kepala Wilayah sebagai wakil pemerintahan adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.⁵⁵

Berdasarkan pada hal tersebut diatas PPAT adalah Pejabat Umum yang khusus berwenang membuat dan menandatangani akta tanah dalam hal memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.

Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah ditunjuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 masuk ke dalam golongan umum yaitu kepadanya diletakkan suatu wewenang jabatan. Pemerintah (dalam arti wewenang wilayah) sebagaimana yang dimiliki Pejabat Umum. Mengenai kata akta tanah semata-mata untuk menunjukkan batas kewenangan khusus dari Pejabat yang bersangkutan maupun obyek dan hasil kegiatan dalam melaksanakan tugas sebagian urusan Pemerintahan yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk membuat akta perjanjian yang menyangkut perbuatan hukum pemindahan atau pembebanan hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah.

⁵⁵ Bayu Suryaningrat, *Wewenang Tugas dan Kewajiban Camat*, Yayasan Beringin KORPRI Unit Departemen Dalam Negeri, 1976, hlm 45

Akta tanah yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan atau Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan alat bukti yang sah sehingga perbuatan hukum yang terjadi benar-benar menimbulkan akibat hukum seperti dikehendaki para pihak yang melakukan perikatan dan merupakan dokumen yang penting sebagai salah satu syarat untuk pendaftaran tanah, baik pendaftaran tanah untuk pertama kali maupun untuk kepentingan perubahan- perubahan yang terjadi karena pemindahan hak.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka dapat dirumuskan pengertian tentang Camat selaku PPAT/Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, yaitu Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah dan kepadanya diletakkan suatu wewenang untuk melakukan tugas pemerintahan di bidang keagrariaan khususnya dalam hal membuat dan menandatangani akta (tanah) tentang perjanjian yang bermaksud mengadakan pemindahan dan atau pembebanan hak atas tanah, kepada siapa masing-masing pihak menghendaki adanya akta (tanah) tersebut dijadikan alat bukti serta menyelenggarakan administrasinya berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁵⁶

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) PMA Nomor 4 Tahun 1999 menyebutkan bahwa:

" Camat dapat diangkat sebagai PPAT apabila di daerah kerja Camat yang bersangkutan dalam daerah Kabupaten/Kotamadya yang formasi PPAT- nya dinyatakan masih belum tertutup".

⁵⁶ Madjloes, *Beberapa Petunjuk Bagi Camat Selaku Pejabat Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Departemen Hukum Institut Ilmu Pengetahuan, Jakarta, 1977, hlm 4.

Berdasarkan inti pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Camat, karena jabatannya dapat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), hal ini mengingat kecamatan merupakan puncak pemerintahan di tingkat paling depan yang sangat berkaitan langsung dengan masyarakat. Camat selaku kepala wilayah kecamatan langsung berhubungan dengan masyarakat.

2. Dasar Hukum Camat Selaku PPAT Sementara

Salah satu unsur yang terkandung dalam pengertian tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu adanya orang atau pejabat yang melaksanakan sebagian tugas dan urusan pemerintahan tentang pemberian pelayanan kepada masyarakat untuk membuat akta. Kegiatan untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, menteri dapat menunjuk Pejabat-Pejabat tertentu untuk menjabat sebagai PPAT Sementara, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Lebih lanjut dalam point a diuraikan bahwa yang dapat diangkat sebagai PPAT. Sementara itu adalah Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Adapun yang dimaksudkan dengan daerah yang belum cukup terdapat PPAT adalah daerah yang jumlah PPAT belum memenuhi fondasi yang ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag Agraria./Kepala BPN) Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 7 ayat (1) disebutkan Camat

yang wilayah kerjanya berada di dalam daerah Kabupaten/Kotamadya yang formasi PPATnya belum terpenuhi dapat ditunjuk sebagai PPAT Sementara.

Pada daerah yang ternyata telah cukup fondasi PPAT nya merupakan daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT baru dan Camat yang baru di daerah ini tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakat mengalami kesulitan untuk pergi ke Kantor Kecamatan maka di daerah tersebut Menteri dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan tugas PPAT.

3. Tugas Dan Wewenang Camat selaku PPAT Sementara.

Sesuai dengan maksud dan tujuannya pengangkatan dan atau penunjukan perorangan atau Pejabat Pemerintah selaku PPAT oleh Pemerintah dibebankan beberapa tugas pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Ketentuan-ketentuan tersebut juga berlaku bagi Camat sebagai PPAT Sementara. Dalam peraturan ini diuraikan bahwa tugas pokok PPAT adalah :

- a. Memberikan pelayanan kepada masyarakat yang melaksanakan perbuatan hukum peralihan atau pembebanan hak atas tanah untuk dibuatkan akta yang merupakan rangkaian Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah. Pembuatan akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran

perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tersebut. Perbuatan hukum yang dimaksudkan adalah :

- 1) Jual beli
 - 2) Tukar menukar
 - 3) Hibah
 - 4) Pemasukan ke dalam perusahaan
 - 5) Pembagian hal bersama
 - 6) Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik
 - 7) Pemberian Hak Tanggungan
- b. Menjaga dan mengamankan setiap peraturan perundang-undangan di bidang agraria, khususnya yang berkenaan dengan bidang kegiatan pendaftaran tanah sehingga ditaati oleh seluruh masyarakat di wilayahnya.
- c. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilaksanakan atas dasar rasa pengabdian yang luhur, dedikasi yang tinggi, tulus, jujur dan bertanggung jawab.

Sedangkan yang dimaksud wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah ialah wewenang jabatan dan wewenang daerah kerja bagi PPAT dan Camat selaku PPAT sementara terutama dikaitkan dengan Tugas, kewajiban, tanggung jawab yang diserahkan kepada Pejabat yang bersangkutan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. PPAT selaku Pejabat Umum mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik di bidang pertanahan.

PPAT adalah satu-satunya Pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik tentang perbuatan hukum tertentu atas tanah. Dengan demikian wewenang untuk membuat akta perjanjian sebagai dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 hanya melekat kepada Pejabat yang diangkat/ditunjuk saja, dan tidak setiap orang dapat membuat akta.

Wilayah bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah formulasi dari pada ruang lingkup jangkauan pelayanan Pejabat yang bersangkutan kepada masyarakat untuk wilayah tertentu (yaitu satu kecamatan atau lebih) sehubungan dengan melekatnya jabatan tersebut. Camat sebagai PPAT Sementara hanya berwenang atau mempunyai daerah kerjanya di wilayah Kecamatan ia menjabat sebagai Camat.

Camat dalam menjalankan tugas pembuatan akta (tanah) Pejabat Pembuat Akta Tanah (dan atau Camat selaku PPAT) harus memperhatikan beberapa aspek hukum untuk syarat sahnya perbuatan akta yaitu mengadakan penelitian terhadap kebenaran materiil pada :

- a. Obyek perbuatan hukum (tanah, tanaman dan bangunan tersebut).

Sebelum akta dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan atau Camat selaku PPAT mengadakan penelitian terhadap obyek tanah untuk mendapatkan kepastian yaitu :

- 1) Tanah tersebut sudah pernah didaftarkan atau belum.
- 2) Tanah yang akan dialihkan itu masih dilekati dengan suatu hak atau sudah diadakan pencabutan hak oleh pemerintah, sehingga tanah tersebut berstatus sebagai tanah negara, untuk mengetahui

hal tersebut PPAT dan atau Camat selaku PPAT dapat meminta keterangan Kantor Pertanahan untuk dicocokkan dengan daftar buku tanah.

- 3) Tindakan tersebut tidak terkecuali terhadap tanah yang sudah bersertifikat, jika PPAT dan atau Camat selaku PPAT meragukan kebenaran sertifikatnya.
 - 4) Tanah yang akan dialihkan itu dalam sitaan atau tidak.
 - 5) Tanahnya dalam sengketa atau tidak sedangkan mengenai obyek lainnya seperti tanaman dan bangunan yang ada di atas tanah yang akan dialihkan perlu dimintakan kepastian ke pihak yang akan mengalihkan ikut dialihkan atau tidak. Hal tersebut bermaksud mengandung tujuan untuk menjaga agar tidak terjadi sengketa di kelak kemudian hari atas persoalan tersebut.
- b. Subyek perbuatan hukum, (artinya pemilik dan penerimaan hak atas tanah/beserta tanaman dan bangunan di atasnya) :
- 1) Penelitian terhadap pemilik hak atas tanah untuk membuktikan dan meyakinkan bahwa yang mengalihkan itu benar—benar pemilik/kuasa pemilik yang sah.
 - 2) Penelitian terhadap penerimaan hak tanah yang baru. Penerimaan hak atas tanah dalam peristiwa peralihan hak atas tanah.

4. Hak Camat Selaku PPAT Sementara

Hak-hak dan kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan

Pembuat Akta Tanah. Hak seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut Pasal 32 adalah:

- a. Memungut uang jasa (sebagai pendapatan pribadi/honor) tidak lebih 1% dari harga transaksi tanah yang tercantum dalam akta dan di dalam tugasnya PPAT dan PPAT sementara dilarang melakukan pungutan di luar ketentuan tersebut.
- b. PPAT dan PPAT sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada orang yang tidak mampu.
- c. PPAT Khusus melaksanakan tugasnya tanpa memungut biaya.

5. Kewajiban Camat Selaku PPAT Sementara

Mengenai kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat disebutkan beberapa hal yang pokok sebagai berikut :

- a. PPAT dan PPAT sementara sebelum menjalankan jabatannya wajib mengangkat sumpah jabatan PPAT di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah kerja yang bersangkutan demi terwujudnya ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, diperlukan adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dapat melaksanakan tugas wewenang dan kewajiban dengan jujur dan tertib serta penuh tanggung jawab terhadap masyarakat, bangsa, negara dan Tuhan Yang Maha Esa, maka seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah diwajibkan untuk mengucapkan sumpah atau janji menurut agama dan kepercayaan

masing-masing di hadapan Pejabat Pemerintah yang ditunjuk (Pasal 15 ayat 1).

b. Dalam waktu I (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan PPAT berkewajiban untuk :

1) Menyampaikan alamat kantor, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri menjalankan jabatan secara nyata (Pasal 19).

2) Berkantor di wilayah daerah kerjanya dengan memasang papan nama dan penggunaan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan Menteri (Pasal 20). Mempergunakan Akta yang bentuknya sudah ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan dari ketentuan di atas, maka bagi seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Camat selaku PPAT tidak boleh menentukan yang lain atau mencetak sendiri tentang jenis, bentuk dan isi dari akta tersebut (Pasal 21).

PPAT harus membuat satu buku daftar untuk semua akta yang dibuatnya dan mengirimkan laporan bulanan kepada kantor pertanahan setempat (Pasal 26). Apabila PPAT berhenti maka ia wajib menyerahkan protokol PPAT kepada PPAT di daerah kerjanya

sedangkan bagi PPAT sementara dan PPAT khusus menyerahkan protokolnya kepada pengganti masing-masing 5 (Pasal 27).

Sedangkan PPAT yang kepadanya diserahkan protokol sebagaimana tersebut di atas berkewajiban untuk menerimanya (Pasal 29).

6. Pengangkatan Dan Pemberhentian Camat Selaku PPAT Sementara

Pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara adalah dengan pertimbangan apabila suatu daerah formasi PPAT belum mencukupi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Berdasarkan peraturan di atas maka ada dua cara pengangkatan PPAT :

- a. Mengangkat perorangan yang telah memenuhi persyaratan dan lulus ujian yang telah diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Nasional.
- b. Pengangkatan/penunjukkan Pejabat Pemerintahan dilingkungan Kantor Badan Pertanahan Nasional dan atas dasar/karena jabatan (ex officio) untuk sementara, ditunjuk sebagai PPAT Khusus.
- c. Pejabat sementara, yaitu Camat sebagai PPAT Sementara,

Sedangkan pemberhentian bagi seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh Menteri yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang telah menetapkan sebagai berikut:

- a. Pasal 81 PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena :
 - 1) Meninggal dunia; atau
 - 2) Telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun;

- 3) Diangkat atau mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT
 - 4) Diberhentikan oleh Menteri;
- b. Pasal 10 ayat (1) PPAT diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena :
- 1) Permintaan sendiri;
 - 2) Tidak mampu lagi menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya;
 - 3) Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - 4) Diangkat sebagai pegawai negeri sipil atau ABRI.
- c. PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya, karena :
- 1) Melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - 2) Dijatuhi hukuman kurungan/penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang sudah diperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 3) Pemberhentian PPAT karena alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan ayat (2) dilakukan setelah PPAT yang

bersangkutan diberi kesempatan untuk pembelaan diri kepada menteri;

- 4) PPAT dapat diberhentikan atas permintaan sendiri dapat diangkat kembali menjadi PPAT untuk daerah kerja lain daripada daerah kerjanya semula, apabila formasi PPAT untuk daerah kerja tersebut belum penuh.

d. Pasal II Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa:

PPAT dapat diberhentikan untuk sementara dan jabatannya sebagai PPAT karena sedang dalam pemeriksaan pengadilan sebagai terdakwa suatu perbuatan pidana yang diancam kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat.

- 1) Pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sampai ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

7. Wilayah Kerja Camat Selaku PPAT

Pemberian wilayah kerja kepada Pejabat Pembuat akta Tanah pada prinsipnya dipertimbangkan kepada segi efektifitas pelayanannya kepada masyarakat yang meminta jasanya untuk membuat akta peralihan atau pembebanan hak atas tanah. Tersirat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, bahwa wilayah kerja seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah satu wilayah kerja Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, sedangkan PPAT sementara dan khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. Dan sesuai dengan Pasal 13 apabila suatu wilayah di pecah

menjadi dua maka dalam waktu satu tahun sejak diundangkannya Undang-Undang tentang pembentukan Kabupaten/Kotamadya daerah tingkat II yang baru PPAT yang daerah kerjanya adalah Kabupaten/Kotamadya semula harus memilih salah satu wilayah kerjanya, apabila tidak dilaksanakan maka daerah kerja PPAT bersangkutan adalah di mana letak kantor PPAT tersebut.

E. Tinjauan Tentang Akta

1. Pengertian Akta

Menurut S. J. Fockema Andreae, dalam bukunya “*Rechts geleerd Handwoorddenboek*”, kata akta itu berasal dari bahasa Latin “*acta*” yang berarti *geschrift* atau surat⁵⁷ sedangkan menurut R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam bukunya Kamus Hukum, bahwa kata “*acta*” erupakan bentuk jamak dari kata “*actum*” yang berasal dari bahasa Latin yang berarti perbuatan-perbuatan.⁵⁸

A. Pitlo mengartikan akta itu sebagai berikut: “surat-surat yang ditandatangani dibuat untuk dipakai sebagai alat bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.”⁵⁹

Di samping pengertian akta sebagai surat yang sengaja dibuat untuk dipakai sebagai alat bukti, dalam peraturan perundang-undangan sering kita jumpai perkataan akta yang maksudnya sama sekali bukanlah “surat” melainkan perbuatan. Hal ini kita jumpai misalnya pada Pasal 108 KUH

⁵⁷ S. J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoorddenboek*, diterjemahkan oleh Walter Siregar, *Bij J. B. Wolter uitgeversmaat schappij*, N. V. Gronogen, Jakarta 1951, hlm. 9.

⁵⁸ R. Subekti, dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm. 9.

⁵⁹ M. Isa Arif, *Pembuktian dan Daluwarsa*, Intermasa, Jakarta, 1978, hlm. 52.

Perdata, bahwa:

Seorang isteri, biar ia kawin di luar persatuan harta kekayaan, atau telah berpisah dalam hal itu sekalipun, namun tak bolehlah ia menghibahkan barang sesuatu, atau memindahtangkannya, atau memperolehnya, baik dengan cuma-cuma maupun atas beban melainkan dengan bantuan dalam “akta” atau dengan izin tertulis dari suaminya.

Seorang isteri, biar ia telah dikuasakan oleh suaminya untuk membuat suatu akta, atau untuk mengangkat suatu perjanjian sekalipun, namun tidaklah ia, karena itu, berhak menerima sesuatu pembayaran, atau memberi pelunasan atas itu, tanpa izin yang tegas dari suaminya.

Hal tersebut apabila diperhatikan dengan teliti dan seksama, maka penggunaan “akta” dalam ketentuan undang-undang tersebut di atas tidak tepat kalau diartikan surat yang diperuntukkan sebagai alat bukti.

Menurut R. Subekti, kata akta dalam pasal 108 KUH Perdata tersebut di atas bukanlah berarti surat melainkan harus diartikan dengan perbuatan hukum, berasal dari kata “acta” yang dalam bahasa Perancis berarti perbuatan.⁶⁰

Jadi dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan akta adalah:

- a. Perbuatan handling/ perbuatan hukum (rechtshandeling) itulah pengertian yang luas, dan
- b. Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai/ digunakan sebagai bukti perbuatan hukum tersebut, yaitu berupa tulisan yang ditujukan kepada pembuktian sesuatu.

Demikia pula misalnya dalam Pasal 109 KUH Perdata dan Pasal 1415 KUH Perdata kata akta dalam pasal-pasal ini bukan berarti surat melainkan

⁶⁰ R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1980, hlm. 29.

perbuatan hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, akta adalah surat yang diberi tanda tandatangan, yang memuat peristiwa-peristiwa, yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.⁶¹

2. Persyaratan Suatu Akta

Definisi tersebut di atas, jelas bahwa tidaklah semua surat dapat disebut akta, melainkan hanya surat-surat tertentu yang memenuhi syarat-syarat tertentu pula baru dapat disebut akta. Adapun syarat yang harus dipenuhi supaya suatu surat dapat disebut akta adalah:⁶²

a. Surat itu harus ditandatangani

Keharusan ditandatangani sesuatu surat untuk dapat disebut akta ditentukan dalam Pasal 1869 KUH Perdata, yang berbunyi:

Suatu akta, yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai termaksud di atas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta autentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan di bawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak.

Berdasarkan pasal tersebut, jelas bahwa suatu surat untuk dapat disebut akta, harus ditandatangani dan jika tidak ditandatangani oleh yang membuatnya, maka surat itu adalah surat bukan akta. Dengan demikian, jelas bahwa tulisan-tulisan yang tidak ditandatangani kendatipun diperuntukkan untuk pembuktian, seperti karcis kereta

⁶¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1979, hlm. 106.

⁶² Viktor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Gross Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 26.

api, recu, dan lain-lain tidak dapat disebut akta. Tujuan dari keharusan ditandatangani surat untuk dapat disebut akta adalah untuk memberi ciri atau untuk mengindividualisasi sebuah akta, sebab tandatangan dari setiap orang mempunyai ciri tersendiri yang tidak mungkin sama dengan tandatangan orang lain.

- b. Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar sesuatu hak atau perikatan

Sesuai dengan peruntukkan sesuatu akta sebagai alat pembuktian demi kepentingan siapa surat itu dibuat, maka jelas bahwa surat itu harus berisikan suatu keterangan yang dapat menjadi bukti yang dibutuhkan. Peristiwa hukum yang dapat disebut dalam surat itu dan yang dibutuhkan sebagai alat pembuktian haruslah merupakan peristiwa hukum yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan. Jika suatu peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dapat menjadi dasar suatu hak atau perikatan, atau jika surat itu sama sekali tidak memuat suatu peristiwa hukum yang dapat menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, maka surat itu bukanlah akta, sebab tidaklah mungkin surat itu dapat dipakai sebagai alat bukti.

- c. Surat itu diperuntukkan sebagai alat bukti

Syarat ketiga agar suatu surat dapat disebut akta adalah surat itu harus diperuntukkan sebagai alat bukti. Apakah suatu bukti surat dibuat untuk menjadi bukti tidak selalu dapat dipastikan, demikian halnya mengenai sehelai surat, dapat menimbulkan keraguan. Surat

yang ditulis oleh seorang pedagang untuk menegaskan suatu persetujuan yang telah dibuat secara lisan, adalah suatu akta, karena ia dibuat untuk pembuktian. Demikian juga H.R tanggal 14 April 1961 (N. Y. 1961: 446). Suatu surat ulang tahun tidaklah dibuat untuk pembuktian. Di antara keduanya terdapat daerah kesangsian.

3. Macam-macam Akta

Berdasarkan Pasal 1867 KUH Perdata yang berbunyi: “pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan (akta) autentik maupun dengan tulisan-tulisan (akta) di bawah tangan.”

Berdasarkan pasal diatas, maka akta dapat dibedakan atas:

a. Akta Autentik

Mengenai akta autentik diatur dalam pasal 165 HIR, yang bersamaan bunyinya dengan pasal 285 Rbg yang menyatakan bahwa akta autentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dari para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak dari pada nya tentang yang tercantum di dalamnya dan bahkan sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanya diberitahukan itu berhubungan langsung dengan perihal pada akta itu⁶³.

Pasal 165 HIR dan pasal 285 Rbg memuat pengertian dan kekuatan pembuktian akta autentik sekaligus. Pengertian akta autentik dijumpai pula dalam pasal 1868 KUH Perdata, yang menyatakan suatu akta autentik adalah

⁶³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1996. hlm. 42.

suatu akta yang dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu di tempat akta itu dibuat.

Akta yang dibuat di hadapan atau oleh notaris yang berkedudukan sebagai akta otentik menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-undang Jabatan Notaris⁶⁴, hal ini sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon, bahwa syarat akta otentik, yaitu:⁶⁵

- 1) Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuknya baku)
- 2) Dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum.

Dikemukakan pula oleh Irawan Soerojo, bahwa ada 3 (tiga) unsur esensial agar terpenuhinya syarat formal suatu akta otentik, yaitu:⁶⁶

- 1) Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang
- 2) Dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum
- 3) Akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat dimana akta itu dibuat.

Menurut C. A. Kraan, akta otentik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁶⁷

- 1) Suatu tulisan, dengan sengaja dibuat semata-mata untuk dijadikan bukti atau suatu bukti dari keadaan sebagaimana disebutkan di dalam

⁶⁴ M. Ali Boediarso, *Kompilasi Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung, Hukum Acara Perdata Setengah Abad*, Swa Justitia, Jakarta, 2005, hlm. 152

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 3

⁶⁶ Irawan Soerojo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya 2003, hlm. 148.

⁶⁷ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2007, hlm. 3.

tulisan dibuat dan dinyatakan oleh pejabat yang berwenang. Tulisan tersebut turut ditandatangani oleh atau hanya ditandatangani oleh pejabat yang bersangkutan saja.

- 2) Suatu tulisan sampai ada bukti sebaliknya, dianggap berasal dari pejabat yang berwenang.
- 3) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dipenuhi; ketentuan tersebut mengatur tata cara pembuatannya (sekurang-kurangnya memuat ketentuan-ketentuan mengenai tanggal, tempat dibuatnya akta suatu tulisan, nama dan kedudukan/ jabatan pejabat yang membuatnya c.q data dimana dapat diketahui mengenai hal-hal tersebut.
- 4) Seorang pejabat yang diangkat oleh negara dan mempunyai sifat dan pekerjaan yang mandiri serta tidak memihak dalam menjalankan jabatannya.
- 5) Pernyataan atau fakta dari tindakan yang disebut oleh pejabat adalah hubungan hukum di dalam bidang hukum privat.

Menurut G. H. S. Lumban Tobing, apabila suatu akta hendak memperoleh stempel otentisitas, hal mana terdapat pada akta notaris, maka menurut ketentuan dalam pasal 1868 KUH Perdata, akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁶⁸

- 1) Akta itu harus dibuat oleh (door) atau di hadapan (ten overstaan) seorang pejabat umum

⁶⁸ G. H. S. Lumban Tobing, *Op. cit*, hlm. 42.

Pasal 38 Undang-undang Jabatan Notaris yang mengatur tentang sifat dan bentuk akta tidak menentukan mengenai sifat akta. Dalam Pasal 1 angka (7) Undang-undang Jabatan Notaris menentukan bahwa akta notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-undang Jabatan Notaris, dan secara tersirat dalam pasal 58 ayat (2) Undang-undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa notaris wajib membuat daftar akta dan mencatat semua akta yang dibuat oleh atau dihadapan notaris

Akta yang dibuat oleh (door) notaris dalm praktek notaris disebut akta rellas atau akta berita acara berisi berupa uraian notaris yang dilihat dan disaksikan notaris sendiri atas permintaan para pihak, agar tindakan atau perbuatan para pihak yang dilakukan dituangkan ke dalam bentuk akta notaris. Akta yang dibuat di hadapan (ten overstaan) notaris, dalam praktek notaris disebut akta pihak, yang berisi uraian atau keterangan, pernyataan para pihak yang diberikan atau yang diceritakan di hadapan notaris. Para pihak berkeinginan agar uraian atau keterangannya dituangkan ke dalam bentuk akta notaris.⁶⁹

- 2) Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 51.

Ketika kepada para notaris masih diberlakukan peraturan jabatan notaris (PJN), masih diragukan apakah akta yang dibuat sesuai dengan undang-undang? Pengaturan pertama kali notaris Indonesia berdasarkan Instruktie voor de Notarissen Residerende in Nederlands Indie dengan Stbl. No. 11, tanggal 7 Maret 1822,⁷⁰ kemudian dengan Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie (Stbl. 1860: 3), dan Reglement ini berasal dari Wet op het Notarisambt (1842), kemudian Reglement tersebut diterjemahkan menjadi PJN.⁷¹

Meskipun notaris di Indonesia diatur dalam bentuk Reglement, hal tersebut tidak dimasalahkan karena sejak lembaga notaris lahir di Indonesia, pengaturannya tidak lebih dari bentuk Reglement, dan secara kelembagaan dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 1954, yang tidak mengatur mengenai bentuk akta. Setelah lahirnya Undang-undang Jabatan Notaris, keberadaan notaris mendapat pengukuhan karena bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dalam hal ini ditentukan dalam pasal 38 Undang-undang Jabatan Notaris.

- 3) Pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

b. Akta di Bawah Tangan

Akta di bawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat oleh para pihak

⁷⁰ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, Suatu Penjelasan, Rayawali, Jakarta 1982, hlm. 24-25.

⁷¹ Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta 1994, hlm. 362.

untuk pembuktian tanpa bantuan dari seorang pejabat pembuat akta dengan kata lain akta di bawah tangan adalah akta yang dimasukkan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum pembuat akta.⁷²

Akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum juga menjadi akta di bawah tangan, jika pejabat itu tidak berwenang untuk membuat akta itu jika terdapat cacat dalam bentuk akta itu, sebagaimana disebut dalam pasal 1869 KUH Perdata.

Mengenai akta di bawah tangan ini tidak diatur dalam HIR, tetapi di dalam Rbg ada diatur dalam pasal 286 sampai dengan pasal 305 dan dalam KUH Perdata diatur dalam pasal 1874 sampai dengan pasal 1880, dan dalam Stbl. 1867 No. 29.

Mengenai akta di bawah tangan yang memuat pengakuan utang secara sepihak untuk membayar sejumlah uang atau memberikan/ menyerahkan sesuatu barang yang dapat ditetapkan atas suatu harga tertentu, harus seluruhnya ditulis dengan tangannya sendiri oleh orang yang menandatangani (orang yang berutang) atau paling sedikit selainnya tanda tangan, harus ditulis sendiri oleh si penandatangan (orang yang berutang) suatu persetujuan yang memuat jumlah atau besarnya barang yang terutang.

Jika diindahkan, maka apabila perikatan dimungkiri, akta di bawah tangan itu hanya dapat diterima sebagai suatu permulaan pembuktian dengan tulisan, demikian menurut pasal 1878 KUH Perdata, yang bersamaan isinya

⁷² Viktor M. Situmorang dan Cormentina Sitanggang, *Op. cit*, hlm. 36.

dengan pasal 1291 Rbg dan pasal 4 Stbl. 1867 No. 29. Apa yang dimaksud dengan permulaan bukti tertulis, dijelaskan dalam pasal 1902 ayat (2) KUH

Perdata, yang berbunyi:

yang dinamakan permulaan pembuktian dengan tulisan ialah segala akta tertulis yang berasal dari orang terhadap siapa tuntutan dimajukan, atau dari orang yang diwakili olehnya, dan yang memberikan persangkaan tentang benarnya peristiwa-peristiwa yang dimajukan oleh seseorang.

Jadi surat yang berasal dari penggugat atau pihak ketiga tidaklah merupakan permulaan bukti tertulis. Untuk dapat menjadi bukti sempurna atau lengkap, maka permulaan bukti tertulis itu harus dilengkapi dengan alat-alat bukti lain.

Menurut G. H. S. Lumban Tobing, perbedaan terbesar antara akta otentik dengan akta di bawah tangan adalah: ⁷³

- 1) Akta otentik mempunyai tanggal yang pasti;
- 2) Grosse dari akta otentik dalam beberapa hal mempunyai kekuatan eksekutorial seperti putusan hakim sedang akta di bawah tangan tidak pernah mempunyai kekuatan eksekutorial.
- 3) Kemungkinan akan hilangnya akta yang dibuat di bawah tangan lebih besar dibandingkan dengan akta otentik.

Di samping itu masih ada lagi perbedaan-perbedaan antara akta otentik dan akta di bawah tangan, seperti: ⁷⁴

⁷³ G. H. S. Lumban Tobing, *Op. cit*, hlm. 46-47.

⁷⁴ Viktor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Op.cit*, hlm. 37-38.

- 1) Akta otentik harus dibuat oleh atau di hadapan pejabat dan harus mengikuti bentuk dan formalitas yang ditentukan dalam undang-undang, sedang akta di bawah tangan tidak demikian.
- 2) Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian lahir sesuai dengan asas “*acta publica probant seseipsa*”, sedang akta di bawah tangan tidak mempunyai kekuatan lahir.

c. Kekuatan Pembuktian Akta

Mendasarkan pada Pasal 164 HR, Pasal 283 Tbg, dan Pasal 1865 KUH Perdata, maka jelas bahwa bukti tulisan ditempatkan paling atas dari seluruh alat-alat bukti yang disebut dalam pasal-pasal undang-undang tersebut.

Walaupun urutan penyebutan alat bukti dalam ketentuan undang-undang itu bukan imperative, namun dapat dikatakan bahwa alat bukti tulisan (akta) memang merupakan alat bukti yang paling tepat dan penting, terlebih-lebih pada masyarakat modern saat ini.

Pada hakikatnya kekuatan pembuktian dari akta itu selalu dapat dibedakan atas tiga, yaitu:⁷⁵

1) Kekuatan pembuktian lahir (*Uitendige Bewijskracht*)

Yang dimaksud dengan kekuatan pembuktian lahir ialah kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir dari akta itu, maksudnya bahwa suatu surat yang kelihatannya seperti akta, harus diperlakukan sebagai akta, sampai dibuktikan sebaliknya.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 109

Akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian lahir, sesuai dengan asas “*acta publica probant seseipsa*”, yang berarti bahwa satu akta yang lahirnya tampak sebagai akta otentik, serta memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, maka akta itu harus dianggap sebagai akta otentik, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

Berbeda dengan akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat, dimana tanda tangan pejabat itu merupakan jaminan otentisitas dari akta itu, sehingga oleh karenanya mempunyai kekuatan pembuktian lahir, maka akta di bawah tangan tidak mempunyai kekuatan pembuktian lahir. Hal ini berarti bahwa akta di bawah tangan baru berlaku sah, jika yang menandatangani mengakui kebenaran dari tanda tangannya itu, artinya jika tanda tangan telah diakui kebenarannya oleh yang bersangkutan, barulah akta itu berlaku sebagai alat bukti sempurna bagi para pihak yang bersangkutan (pasal 1875 KUH Perdata).

Orang terhadap siapa akta di bawah tangan itu digunakan, diwajibkan membenarkan (mengakui) atau memungkiri tanda tangannya, sedang bagi ahli warisnya cukup hanya menerangkan bahwa ia tidak kenal akan tanda tangan tersebut.⁷⁶

Oleh karena tanda tangan pada akta di bawah tangan selalu masih dapat dipungkiri oleh si penandatangan sendiri atau oleh ahli warisnya tidak diakui, maka akta di bawah tangan itu tidak

⁷⁶ Pasal 2 Stbl. 1867 No. 29, pasal 289 Rbg dan pasal 1876 KUH Perdata.

mempunyai kekuatan pembuktian lahir.⁷⁷

2) Kekuatan pembuktian formil (*Formil Bewijskracht*)

Kekuatan pembuktian formal ini didasarkan atas benar tidaknya ada pernyataan oleh yang bertanda tangan di bawah akta itu. Dalam akta otentik, pejabat pembuat akta menyatakan dalam tulisan itu bahwa ada yang dinyatakan dalam akta itu sebagaimana telah dicantumkan di dalamnya.⁷⁸

Pada *ambtelijke akten*, pejabat pembuat aktalah yang menerangkan apa yang dikonstatia oleh pejabat itu dan menuliskannya dalam akta, dan oleh sebab itu apa yang diterangkan oeh pejabat tadi telah pasti bagi siapapun, sepanjang mengenai tanggal pembuatan, tempat pembuatan akta dan isi/ keterangan dalam akta itu. Dalam *partij akten* sebagai akta otentik, bagi siapapun telah pasti bahwa pihak-pihak dan pejabat yang bersangkutan menyatakan seperti apa yang tertulis di atas tanda tangan mereka.⁷⁹

Dalam hal ini, sudah pasti adalah tanggal pembuatan akta, dan keaslian tanda tangan pejabat dan para pihak serta saksi-saksi yang turut menandatangani akta tersebut, serta kepastian bahwa para pihak ada menerangkan seperti apa yang diuraikan/ dicantumkan dalam akta itu, sedang kebenaran dari apa yang diterangkan oleh para pihak itu pada hakikatnya hanya pasti antara mereka sendiri.

Akta di bawah tangan baru mempunyai kekuatan pembuktian formal,

⁷⁷ Viktor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Op.cit*, hlm. 111.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 112

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 112.

jika tanda tangan di bawah akta itu diakui/ tidak disangkal kebenarannya. Dengan diakuinya keaslian tanda tangan pada akta di bawah tangan, maka kekuatan pembuktian formal dari akta di bawah tangan itu sama dengan kekuatan pembuktian formal dari akta otentik.

3) Kekuatan pembuktian materil (*Materiele Bewijskracht*)

Kekuatan pembuktian materil ini menyangkut pembuktian tentang materi suatu akta, memberi kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak melakukan atau melaksanakan seperti apa yang diterangkan dalam akta itu.⁸⁰

Akta pejabat sebagai akta otentik, tidak lain hanya membuktikan apa yang disaksikan, yakni yang dilihat, didengar dan juga dilakukan sendiri oleh pejabat itu dalam menjalankan jabatannya. Akta para pihak menurut undang-undang merupakan bukti sempurna bagi mereka dan ahli warisnya dan sekalian orang yang mendapat hak darinya.

Akta di bawah tangan, jika tanda tangan di dalam akta itu tidak dimungkirkan keasliannya, serupa dengan *partij akten* sebagai akta otentik, mempunyai kekuatan pembuktian materil bagi yang menandatangani, ahli warisnya serta para penerima hak dari mereka, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1875 KUH Perdata (pasal 288 Rbg).

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 113.

F. Akta Tanah

PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum yang dimaksud diatas adalah perbuatan hukum yang dapat dilakukan jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian Kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Hal tersebut diatas didasarkan dengan Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT. Adapun jenis-jenis akta tanah yang dibuat oleh PPAT berdasarkan Pasal 95 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa:

Mendasarkan pada Pasal 95 PMNA/KBPN/No.3/1997 Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:

1. Akta Jual Beli;
2. Akta Tukar Menukar.
3. Akta Hibah;

4. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
5. Akta Pembagian Hak Bersama;
6. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
7. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik.
8. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik

Mengenai apakah akta tersebut memiliki kekuatan hukum, jika akta tersebut adalah akta jual beli tanah, memang dapat membuktikan telah terjadi transaksi jual beli tanah. Akan tetapi, untuk pembuktian yang kuat mengenai kepemilikan atas tanah hanya dapat dibuktikan oleh adanya sertipikat tanah sebagai surat tanda bukti hak atas tanah.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

- (1). Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2). Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Untuk itu, sebaiknya dilakukan pengurusan sertifikat tanah agar jika terjadi sengketa (misal: tanah dikuasai secara fisik oleh orang lain), pemilik tanah

mempunyai dasar kepemilikan yang kuat. Jika kepemilikan atas tanah tersebut tidak dapat didukung dengan bukti-bukti yang kuat, tanah tersebut mungkin saja didaftarkan oleh orang lain yang menguasai secara fisik tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dan memenuhi syarat dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997:

- a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.